

THỰC TIỄN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC THỦY SẢN CỦA LỰC LƯỢNG THANH TRA

KHÚC NGỌC TUẤN*

Hoạt động xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản thời gian qua đã được lực lượng thanh tra phát hiện và ngăn chặn kịp thời, giúp nâng cao hiệu quả, hiệu lực của công tác quản lý nhà nước về thủy sản. Điều này chứng tỏ các tổ chức, cá nhân đã có sự chuyển biến rõ rệt trong việc nâng cao ý thức chấp hành pháp luật. Tuy nhiên, trong quá trình xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra còn nhiều hạn chế, bất cập, cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện. Trên cơ sở đánh giá thực tiễn hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra.

Từ khóa: Xử phạt; vi phạm hành chính; lĩnh vực thủy sản; lực lượng thanh tra.

The sanctioning of administrative violations in the fisheries sector has been detected and prevented timely by inspection agencies, helping to improve the efficiency and effectiveness of state management in this sector. This proves that organizations and individuals have made a marked change in raising their sense of law observance. However, in the process of sanctioning administrative violations in the field of fisheries, there are several limitations and shortcomings. Based on the practical assessment of the effectiveness of sanctioning administrative violations, the article proposes some solutions to improve the effectiveness of sanctioning administrative violations in fisheries of the inspection force.

Keywords: Sanctions; administrative violations; fisheries sector; inspection force.

NGÀY NHẬN: 20/10/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/11/2023 NGÀY DUYỆT: 15/12/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.335.2023.720>

1. Tình hình vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản hiện nay

Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản thời gian qua đã có sự chuyển biến rõ rệt, như: một số hộ nuôi trồng thủy sản đã có ý thức trong việc xử lý nước trước khi thải ra môi trường, không sử dụng hóa chất, kháng sinh cấm sử dụng theo quy định của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, từng bước ngăn chặn hành vi khai thác

thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định của Ủy ban nghề cá châu Âu với mục tiêu gỡ thẻ “vàng” đối với thủy sản xuất khẩu của Việt Nam. Tuy nhiên, tình hình vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản ở Việt Nam hiện nay vẫn đang diễn ra dưới nhiều hình thức. Cụ thể:

* ThS, Thanh tra Chính phủ

(1) Giai đoạn áp dụng Nghị định số 103/2013/NĐ-CP ngày 12/9/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thủy sản.

Lực lượng thanh tra ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ở trung ương đã thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, phát hiện số vụ việc vi phạm và đã tiến hành xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, như: năm 2015, đã phát hiện 8 vụ vi phạm¹; năm 2017, đã phát hiện 11 vụ vi phạm²; năm 2018, Tổng cục Thủy sản đã phát hiện 31 vụ, Thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã phát hiện 114 vụ vi phạm (bao gồm lĩnh vực thủy sản và các lĩnh vực khác)³; năm 2019, Tổng cục Thủy sản phát hiện 616 vụ vi phạm về lĩnh vực thủy sản (bao gồm cả các hành vi vi phạm do lực lượng kiểm ngư thuộc Tổng cục Thủy sản phát hiện); Thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã phát hiện 117 vụ vi phạm (cả lĩnh vực thủy sản và các lĩnh vực khác)⁴.

(2) Giai đoạn áp dụng Nghị định số 42/2019/NĐ-CP ngày 16/5/2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản.

Từ tháng 07/2019 - 09/2021, sau khi Nghị định số 42/2019/NĐ-CP có hiệu lực thi hành, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Tổng cục Thủy sản và lực lượng Kiểm ngư vùng thuộc Cục Kiểm ngư) đã phát hiện 627 vụ việc vi phạm và xử phạt vi phạm hành chính hơn 2 tỷ đồng. Tại các địa phương, qua 2 năm thi hành Nghị định số 42/2019/NĐ-CP đã phát hiện 8.810 vụ việc vi phạm với số tiền phạt hơn 83 tỷ đồng, trong đó: lĩnh vực khai thác thủy sản phát hiện và xử lý 7.095 trường hợp với số tiền hơn 68 tỷ đồng; lĩnh vực nuôi trồng thủy sản phát hiện và xử lý 209 trường hợp với số tiền hơn 2 tỷ đồng; về sử dụng xung điện, chất nổ để khai thác thủy sản phát hiện và xử lý 1.056 trường hợp với số tiền hơn 12 tỷ đồng⁵. Ngoài ra, một số địa phương, như: Bình Định, Bình Thuận, Cà Mau, Kiên Giang đã tăng cường công tác thanh tra, kiểm

tra và xử lý vi phạm hành chính, triển khai thực hiện chống khai thác hải sản bất hợp pháp, không khai báo và không theo quy định, *Luật Thủy sản* năm 2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành *Luật*.

2. Một số hạn chế, bất cập về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra

Một là, về thủ tục quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra còn nhiều bất cập, trong đó:

(1) Trình tự, thủ tục hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay về trình tự, thủ tục hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện chỉ phù hợp với hoạt động thanh tra hành chính, thanh tra kinh tế - xã hội. Quy định về trình tự, thủ tục hoạt động thanh tra chuyên ngành chưa phù hợp với thực tế đa dạng, chuyên sâu hoạt động thanh tra chuyên ngành. Bên cạnh đó, trong một số hoạt động thanh tra chuyên ngành theo kế hoạch, quy định về việc phải gửi quyết định thanh tra trước khi tiến hành thanh tra đã đánh động đến đối tượng bị thanh tra xóa dấu vết vi phạm, gây khó khăn cho hoạt động thanh tra, cụ thể là trong lĩnh vực an toàn thực phẩm thủy sản, hải sản tươi sống...

(2) Nội dung theo kế hoạch thanh tra hàng năm không cụ thể, không thể hiện đơn vị chủ trì, chưa phân định rõ cuộc thanh tra với tuần tra, kiểm tra, kiểm soát; thanh tra theo kế hoạch và thanh tra đột xuất đã dẫn đến việc triển khai các cuộc thanh tra chưa đúng quy trình, trình tự, thủ tục thanh tra theo quy định tại Điều 15 Thông tư số 06/2021/TT-TTCP ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động của đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra; việc lưu giữ hồ sơ thanh tra chưa khoa học, lập danh mục hồ sơ chưa đúng quy định và văn bản chưa đúng mẫu được quy định tại Điều 49 của Thông tư này...

Đối với công tác xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản còn áp dụng quy định

hết hiệu lực, thiếu hành vi vi phạm, lập biên bản kiểm tra khi đối tượng vi phạm đã ghi nhận hành vi vi phạm tại địa điểm phát hiện nhưng không lập biên bản vi phạm hành chính kịp thời theo quy định tại khoản 1 Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); lập biên bản vi phạm hành chính căn cứ biên bản kiểm tra, thiếu căn cứ đơn hoặc bản cam kết của đối tượng vi phạm, lập thiếu hành vi vi phạm đã nêu tại biên bản kiểm tra là vi phạm quy định tại khoản 4 Điều 12 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và khoản 3 Điều 22 Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/02/2020 của Chính phủ về kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, điển hình xảy ra tại các tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, Bến Tre, Kiên Giang.

(3) Một số hành vi vi phạm trong lĩnh vực thủy sản chưa được quy định cụ thể hoặc chưa rõ trong các văn bản pháp luật, như: vi phạm quy định về nhật ký khai thác, nhật ký thu mua thủy sản; vi phạm quy định đăng kiểm tàu cá; vi phạm quy định về thời hạn sử dụng giấy phép; quy định về hình thức phạt bổ sung tịch thu thủy sản khai thác, tịch thu tàu cá...

Hai là, về tổ chức bộ máy, lực lượng thanh tra thực hiện xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản còn yếu và thiếu. Cụ thể:

(1) Đối với Thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (quy định tại Nghị định số 47/2015/NĐ-CP ngày 14/5/2015 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động thanh tra ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) là một trong các cơ quan thực hiện thanh tra chuyên ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong đó có lĩnh vực thủy sản; Quyết định số 822/QĐ-BNN-TCCB ngày 20/3/2017 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, theo đó, Phòng Thanh tra chuyên ngành 1, với biên chế chỉ 5 - 6 người, thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành các

lĩnh vực, như: thú y, thủy sản, thức ăn chăn nuôi, an toàn thực phẩm, vì vậy, hoạt động thanh tra chuyên ngành thủy sản không mang tính chất chuyên sâu.

(2) Đối với Tổng cục Thủy sản, nay là Cục Thủy sản và Cục Kiểm ngư (theo Nghị định số 105/2022/NĐ-CP ngày 22/12/2022 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, có hiệu lực từ ngày 15/01/2023) thì Tổng cục Thủy sản được tách thành hai đơn vị là Cục Thủy sản và Cục Kiểm ngư, do đó, lực lượng thanh tra chuyên ngành thủy sản vẫn trong thời gian chờ kiện toàn bộ máy.

(3) Đối với Thanh tra Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, bộ máy, tổ chức thanh tra sở ở mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có sự khác nhau về mô hình, hoạt động, cán bộ, công chức nên công tác thanh tra cũng khác nhau:

Mô hình cơ quan thanh tra Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn được thực hiện tại các tỉnh, thành phố, như: Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định... được kiện toàn, tổ chức lại trên cơ sở hợp nhất thanh tra sở và thanh tra các chi cục thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, gồm: các đội thanh tra chuyên ngành. Tuy nhiên, với địa bàn rộng, biên chế, kinh phí hoạt động còn eo hẹp, như: thành phố Hà Nội có 5 đội với 26 biên chế, thành phố Hải Phòng 4 đội với 23 biên chế sau khi kiện toàn hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm hành chính chuyên ngành thủy sản vẫn chung với lĩnh vực thú y, thức ăn chăn nuôi...⁶.

Mô hình cấp phòng Thanh tra thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn được thực hiện tại hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với biên chế dao động từ 3 - 5 người, chủ yếu thực hiện thanh tra hành chính, tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, công tác pháp chế, phòng, chống tham nhũng trong phạm vi, nhiệm vụ quản lý nhà nước của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn⁷. Vì vậy, công tác thanh tra, kiểm tra,

phát hiện xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản được giao cho Chi cục Thủy sản cấp tỉnh thực hiện.

(4) Đối với Chi cục Thủy sản, theo quy định tại Thông tư liên tịch số 45/2015/TTLT-BNNPTNT-BNV ngày 25/3/2015 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và phát triển nông thôn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện. Với mô hình này, tùy từng tỉnh, thành phố các chi cục có trụ sở, tài khoản riêng, con dấu riêng với biên chế khoảng 10 - 35 người. Ngoài chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành thì chi cục có bộ phận, phòng tổ chức thực thi pháp luật về thủy sản, đó là Phòng Thanh tra hoặc Phòng Thanh tra - Pháp chế với biên chế dao động từ 3 - 5 người, có trình độ chuyên môn về thủy sản, nghiệp vụ thanh tra... Như vậy, với mô hình này, Chi cục Thủy sản vừa thực hiện công tác quản lý nhà nước về thủy sản, vừa tiến hành thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, dẫn đến tình trạng vừa “đánh trống” vừa “thối còi”.

Hiện nay, theo *Luật Thủy sản* năm 2017 quy định về Kiểm ngư tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển, thực tế đã có 10/28 tỉnh, thành phố ven biển thành lập tổ chức Kiểm ngư cấp tỉnh, như: Hà Tĩnh, Quảng Trị, Bình Định, Ninh Thuận, Quảng Nam, Bà Rịa - Vũng Tàu, Kiên Giang, Bạc Liêu. Trong đó, có 8 tỉnh, thành phố lập mô hình cấp phòng thuộc Chi cục Thủy sản thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; 2 tỉnh thành lập mô hình Chi cục Kiểm ngư thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; một số địa phương ven biển thành lập Chi cục Kiểm ngư cấp tỉnh, như: Bình Thuận và Kiên Giang...⁷, dẫn đến tình trạng các nhóm hành vi vi phạm khác trong lĩnh vực thủy sản tại các cơ sở sản xuất giống, nuôi trồng thủy sản nước ngọt, thức ăn thủy sản, sản phẩm xử lý môi trường trong nuôi trồng thủy sản... không được kiểm soát.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra

Thứ nhất, rà soát, sửa đổi, bổ sung một số hạn chế, bất cập, những vướng mắc được quy định trong pháp luật về thủy sản, cụ thể: *Luật Thủy sản* năm 2017; Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08/3/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành *Luật Thủy sản*; Nghị định số 42/2019/NĐ-CP và các văn bản pháp luật có liên quan cho phù hợp với thực tế về các lĩnh vực bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản và một số nội dung khác. Qua đó, tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến nội dung của các văn bản pháp luật về thủy sản nhằm nâng cao nhận thức, hiểu biết đầy đủ về pháp luật của các tổ chức và cá nhân trong hoạt động sản xuất - kinh doanh, khai thác thủy sản...

Tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo và quản lý nhà nước trong lĩnh vực thủy sản trên phạm vi toàn quốc, cụ thể: triển khai thực hiện Chỉ thị số 01/1998/CT-TTg ngày 02/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc nghiêm cấm sử dụng chất nổ, xung điện, chất độc để khai thác thủy sản; Chỉ thị số 45/CT-TTg ngày 13/12/2017 của Thủ tướng Chính phủ về một số nhiệm vụ, giải pháp cấp bách để khắc phục cảnh báo của Ủy ban châu Âu về chống khai thác hải sản bất hợp pháp, không báo cáo, không theo quy định... Lực lượng thanh tra chuyên ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nói chung và lực lượng thanh tra chuyên ngành thủy sản nói riêng tiếp tục tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra định kỳ theo kế hoạch và đặc biệt là đột xuất trong lĩnh vực thủy sản.

Thứ hai, kiện toàn tổ chức bộ máy, nâng cao trình độ cán bộ, công chức của ngành Thanh tra, ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có thẩm quyền thực hiện xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thủy sản theo quy định của *Luật Thanh tra* năm 2022. Kiện toàn tổ chức, bộ máy lực lượng thanh tra của Bộ Nông nghiệp và Phát

triển nông thôn, Cục Thủy sản, Cục Kiểm ngư về thủy sản; tiếp tục hoàn thiện công tác kiện toàn tổ chức thanh tra thống nhất về một cơ quan thanh tra trực thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn như mô hình cơ quan thanh tra Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang được thực hiện tại các tỉnh, thành phố, như: Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định... Tiếp tục đổi mới toàn diện hình thức và nội dung trên cơ sở hợp nhất thanh tra Sở và thanh tra các chi cục nói chung và Chi cục Thủy sản thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nói riêng. Với mô hình biên chế từ 20 - 30 người cần có trụ sở riêng, tài khoản riêng, được cấp kinh phí hoạt động... từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra.

Cần xác định rõ, công tác đào tạo, bồi dưỡng bảo đảm vừa đi trước, vừa phục vụ thiết thực cho các mục tiêu, kế hoạch, chiến lược phát triển của ngành, lĩnh vực thủy sản. Theo đó, cần tiến hành rà soát, điều chỉnh nội dung, chương trình đào tạo, bồi dưỡng phù hợp với yêu cầu thực tiễn về thanh tra và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản.

Đẩy mạnh hoạt động hợp tác, liên kết với các cơ sở đào tạo, các viện nghiên cứu trong và ngoài nước, nhất là các quốc gia có ngành thủy sản phát triển, như: Nhật Bản, Hàn Quốc... Đặc biệt, cần mở rộng hợp tác với các doanh nghiệp thủy sản có ứng dụng công nghệ cao, kiểu mới, những mô hình khai thác, sản xuất thủy sản tiên tiến, hiện đại... Qua đó, giúp lực lượng thanh tra có thêm kinh nghiệm thực tiễn, nắm bắt được quy trình, đồng thời rèn luyện nâng cao trách nhiệm đáp ứng yêu cầu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản ngày càng khó khăn và phức tạp.

4. Kết luận

Trong thời gian qua, công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra đã mang lại một số kết quả đáng ghi nhận trong việc ngăn chặn, xử

lý các hành vi vi phạm của các tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực thủy sản; đặc biệt trong việc ngăn chặn hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định của Ủy ban nghề cá châu Âu với mục tiêu gỡ thẻ “vàng” đối với thủy sản xuất khẩu của Việt Nam. Vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá và đưa ra những giải pháp hoàn thiện về hoạt động xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản của lực lượng thanh tra ở Việt Nam hiện nay là cần thiết, góp phần bảo đảm hoạt động sản xuất - kinh doanh, buôn bán, nuôi trồng, khai thác... trong lĩnh vực thủy sản được bền vững, hiệu quả, cạnh tranh lành mạnh, bảo đảm vệ sinh an toàn thực phẩm □

Chú thích:

1. Báo cáo số 10231/BC-BNN-PC ngày 17/12/2015 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về theo dõi thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính và công tác theo dõi thi hành pháp luật năm 2015.

2. Báo cáo số 8641/BC-BNN-PC ngày 13/10/2017 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về công tác theo dõi thi hành pháp luật năm 2017.

3. Báo cáo số 1677/BC-BNN-PC ngày 08/3/2019 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2018.

4. Báo cáo số 489/BC-BNN-PC ngày 16/01/2020 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2019.

5. Báo cáo số 5960/BC-BNN-TCTS ngày 21/9/2021 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về kết quả 2 năm thực hiện Nghị định số 42/2019/NĐ-CP ngày 16/5/2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản.

6. Quyết định số 2375/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ngày 01/6/2012 về việc kiện toàn tổ chức thanh tra Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trên cơ sở thanh tra Sở và thanh tra các chi cục thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

7. Nghị định số 47/2015/NĐ-CP ngày 14/5/2015 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động thanh tra ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.